

# 規制の事前評価書

法律又は政令の名称：フロン類の使用の合理化及び管理の適正化に関する法律の一部を改正する法律案

規制の名称：第一種特定製品廃棄等実施者の引渡義務の遵守に係る措置

規制の区分：新設、改正 **（拡充）** 緩和）、廃止 ※いずれかに○印を付す。

担当部署：環境省地球環境局地球温暖化対策課フロン対策室

経済産業省製造産業局化学物質管理課オゾン層保護等推進室

評価実施時期：平成31年3月

## 1 規制の目的、内容及び必要性

### ① 規制を実施しない場合の将来予測（ベースライン）

「規制の新設又は改廃を行わない場合に生じると予測される状況」について、明確かつ簡潔に記載する。なお、この「予測される状況」は5～10年後のことを想定しているが、課題によっては、現状をベースラインとすることもあり得るので、課題ごとに判断すること。

（現状をベースラインとする理由も明記）

#### ○廃棄時回収率に関するベースライン

	2014 (H26)	2015 (H27)	2016 (H28)	2017 (H29)	2018 (H30)	2019 (H31)	2020 (H32)
回収率	32%	38%	39%	38%	38%	38%	38%

※2017年度（H29年度）まで実績。

フロン排出抑制法では、オゾン層を破壊し又は地球温暖化に深刻な影響をもたらすフロン類が廃棄時に回収されないまま大気中に放出されることのないよう、フロン類を冷媒として利用した業務用冷凍空調機器等（以下「第一種特定製品」という。）の廃棄時にフロン類を引渡すことを義務付けている。

しかしながら、第一種特定製品の廃棄等に際してのフロン類の回収率（以下「廃棄時回収率」という。）は、2001年（H13年）のフロン回収・破壊法制定時から10年以上低迷しており、2013年の法改正（2015年施行）により一定程度向上したものの、近年は横ばいとなっている。

そのため、廃棄時回収率が現状と同程度の水準で推移するケースをベースラインとする。

② 課題、課題発生の原因、課題解決手段の検討(新設にあつては、非規制手段との比較により規制手段を選択することの妥当性)

課題は何か。課題の原因は何か。課題を解決するため「規制」手段を選択した経緯(効果的、合理的手段として、「規制」「非規制」の政策手段をそれぞれ比較検討した結果、「規制」手段を選択したこと)を明確かつ簡潔に記載する。

[課題及びその発生原因]

①のとおり、廃棄時回収率が現状と同程度の水準で推移した場合、地球温暖化対策計画(2016年5月閣議決定)において定められている廃棄時回収率2020年度50%及び2030年70%の目標の達成が困難であると見込まれる。

現行のフロン排出抑制法のもと、第一種特定製品廃棄等実施者(第一種特定製品の廃棄等を行うおうとする第一種特定製品の管理者をいう。以下同じ。)には当該第一種特定製品の廃棄時のフロン類の引渡義務(以下単に「引渡義務」という。)が課されているものの、十分に履行されていないことが課題である。

引渡義務が履行されない要因としては、廃棄等実施者における引渡義務に関する意識が低いこと、引渡義務を履行しない場合であっても廃棄等された第一種特定製品の処理が容易であることなどが考えられる。なお、これらは一過性ではなく、恒久的なものを見込まれる。

[規制以外の政策手段の内容]

税、賦課金、デポジットなど経済的手法による政策手段も考えられるが、フロン類及び第一種特定製品の普及・利用状況を踏まえると、関係者のフロン回収へのインセンティブ向上の効果は不明瞭であること、負担の公平性の確保が難しいこと、制度執行に必要な行政コストが大きいこと等の課題があり、規制的手法の採用が妥当である。

[規制の内容]

当該規制は、第一種特定製品廃棄等実施者の引渡義務の履行を徹底するため、次のア～エの措置を講じる。

ア) 第一種特定製品廃棄等実施者を対象に、引渡義務の違反について罰則を設ける。

イ) 建物解体に際して元請業者が発注者に対して交付することとされている第一種特定製品の有無に関する確認書面について保存を義務付ける。

ウ) 廃棄等される第一種特定製品を引き取る者に引取証明書(フロン類回収済みである旨の証明書をいう。以下同じ。)の写しの送付を義務付ける。

エ) 廃棄等される第一種特定製品を引き取る者は引取証明書の写しの送付を受けない場合は、廃棄等される第一種特定製品を引き取ってはならないこととする。

これらの規制によって、フロン類の不法放出につながる引渡義務違反への抑止力の向上、廃棄等された第一種特定製品の処理過程におけるフロン類が回収された製品の適正な流通の確保といった効果が見込まれる。

## 2 直接的な費用の把握

### ③ 「遵守費用」は金銭価値化（少なくとも定量化は必須）

「遵守費用」、「行政費用」について、それぞれ定量化又は金銭価値化した上で推計することが求められる。しかし、全てにおいて金銭価値化するなどは困難なことから、規制を導入した場合に、国民が当該規制を遵守するため負担することとなる「遵守費用」については、特別な理由がない限り金銭価値化を行い、少なくとも定量化して明示する。

#### （遵守費用）

当該規制の対象となる第一種特定製品廃棄等実施者は、全国で200万～400万事業者と見込まれ、年間の廃棄台数は200万台程度、廃棄件数は50万件程度と見込まれる。

ア) 既に課せられている義務に罰則を設けるに過ぎないため、遵守費用は発生しない。

イ) 引渡義務の履行については、既にある義務の履行に係るものであるため、追加的な遵守費用は存在しない。建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律（平成12年法律第104号）（以下、「建り法」という。）に基づく解体等の届出又は通知は年間40万件程度であるが、第一種特定製品が設置されていないことが明らかな解体等工事（戸建住宅の解体等や土木工作物の解体等）も含む値であって、第一種特定製品が設置されている可能性のある業務用・商業用の建築物等に限ると年間3万件程度と想定される。建物解体時の確認書面の保存義務については、既に元請業者が発注者に対して交付することが義務付けられている確認書面について、元請業者は交付した書面の写しを、発注者は交付された書面を保存するものであるため、多くとも年間30万円～60万円程度（書面のコピー10円～20円×3万件）の事務処理費用が生じるものと予測される。

ウ) 廃棄等された第一種特定製品とともに引取証明書等の写しを送付する義務について、年間500万円～1,000万円程度（書面のコピー又はfax10円～20円×50万件）の事務処理費用が生じるものと予測される。

エ) 廃棄等される第一種特定製品の引取りに係る規制については、ウ)に記載の遵守費用の他には追加的な遵守費用は存在しない。

#### （行政費用）

新たに特定解体工事の発注者、元請業者及び第一種特定製品引取等実施者が報告徴収の対象に、これらの者の事務所等が立入検査の対象に追加されたところ、立入検査・報告徴収及び両行政行為に伴う、都道府県環境部局担当者の人件費等が必要となる。建物解体に係る報告徴収及び立入検査については、建り法に基づく合同パトロール（年間3,000件～4,000件程度）と同時に又はこれと振り替えて独自に実施されることが想定されるため、追加的な行政費用は軽微である。第一種特定製品引取等実施者への報告徴収及び立入検査については、第一種フロン類充填回収業者への報告徴収及び立入検査（年間1,000件～2,000件程度）と同時又はこれと振り替えて行うことが想定されるため、追加的な行政費用は軽微である。なお、規制の導入により都道府県担当者のより積極的な指導監督が行われ、報告徴収及び立入検査の件数が増加することが期待されるものの、現時点において定量的に見込むことは困難である。

④ 規制緩和の場合、モニタリングの必要性など、「行政費用」の増加の可能性に留意

規制緩和については、単に「緩和することで費用が発生しない」とするのではなく、緩和したことで悪影響が発生していないか等の観点から、行政としてモニタリングを行う必要が生じる場合があることから、当該規制緩和を検証し、必要に応じ「行政費用」として記載することが求められる。

(対象外)

### 3 直接的な効果（便益）の把握

⑤ 効果の項目の把握と主要な項目の定量化は可能な限り必要

規制の導入に伴い発生する費用を正当化するために効果を把握することは必須である。定量的に記載することは最低限であるが、可能な限り、規制により「何がどの程度どうなるのか」、つまり定量的に記載することが求められる。

引渡義務の履行が推進され、フロン類の廃棄時回収率を 2020 年度に 50% とすることで B A U 比 790 万 t-CO<sub>2</sub>、2030 年度に 70% とすることで B A U 比 1,570 万 t-CO<sub>2</sub> の温室効果ガスの排出削減が見込まれる。

※ B A U : Business As Usual。追加的な対策を取らなかった場合の排出量。

⑥ 可能であれば便益（金銭価値化）を把握

把握（推定）された効果について、可能な場合は金銭価値化して「便益」を把握することが望ましい。

温室効果ガスの排出削減効果の金銭価値化は困難であるが、地球温暖化対策計画で見込んでいる温室効果ガス削減効果（2020 年度 790 万 t-CO<sub>2</sub>、2030 年度 1,570 万 t-CO<sub>2</sub>）に、米国行政予算管理局（OMB）が規制影響分析（RIA）に使用するための「単価」をかけあわせると、2020 年時点で 9,480 万ドル～9 億 7,170 万ドル、2030 年時点で 2 億 5,120 万ドル～23 億 8,640 万ドルの便益があると試算される。

なお、地球温暖化対策計画に定める目標（2030 年度に 2013 年比 26%削減）は、パリ協定に基づき国連気候変動枠組条約事務局に提出した「日本の約束草案」で示した目標であり、とりわけ大きな削減効果を見込んでいるフロン類の廃棄時回収については、確実に達成することが必要である。

⑦ 規制緩和の場合は、それにより削減される遵守費用額を便益として推計

規制の導入に伴い要していた遵守費用は、緩和により消滅又は低減されると思われるが、これは緩和によりもたらされる結果（効果）であることから、緩和により削減される遵守費用額は便益として推計する必要がある。また、緩和の場合、規制が導入され事実が発生していることから、費用については定性的ではなく金銭価値化しての把握が強く求められている。

(対象外)

#### 4 副次的な影響及び波及的な影響の把握

⑧ 当該規制による負の影響も含めた「副次的な影響及び波及的な影響」を把握することが必要

副次的な影響及び波及的な影響を把握し、記載する。

※ 波及的な影響のうち競争状況への影響については、「競争評価チェックリスト」の結果を活用して把握する。

- ア) 引渡義務の履行については、既にある引渡義務の履行を徹底するためのものであり、副次的な影響及び波及的な影響は見込まれない。
- イ) 建物解体時の確認書面の保存義務については、交付した書面の写し又は交付された書面を保存するものであり、副次的な影響及び波及的な影響は見込まれない。
- ウ) 廃棄等された第一種特定製品とともに引取証明書等の写しを送付する義務については、交付された引取証明書等について写しを送付するものであり、副次的な影響及び波及的な影響は見込まれない。
- エ) 廃棄等される第一種特定製品の引取りに係る規制については、引渡義務が遵守されない第一種特定製品について、引取証明書がないため引取りが行われず、不法投棄が行われる可能性も考えられるが、廃棄物処理法による抑止効果（3年以下の懲役又は1,000万円以下の罰金。法人重罰により3億円以下の罰金）を踏まえると、そのようなケースは極めて限定的と想定されることから、副次的な影響及び波及的な影響は僅少である。

## 5 費用と効果（便益）の関係

- ⑨ 明らかとなった費用と効果（便益）の関係を分析し、効果（便益）が費用を正当化できるか検証

上記2～4を踏まえ、費用と効果（便益）の関係を分析し、記載する。分析方法は以下のとおり。

- ① 効果（便益）が複数案間でほぼ同一と予測される場合や、明らかに効果（便益）の方が費用より大きい場合等に、効果（便益）の詳細な分析を行わず、費用の大きさ及び負担先を中心に分析する費用分析
- ② 一定の定量化された効果を達成するために必要な費用を推計して、費用と効果の関係を分析する費用効果分析
- ③ 金銭価値化した費用と便益を推計して、費用と便益の関係を分析する費用便益分析

当該規制により、2③で示す軽微な事務処理費用（ア、イ合計して年間530万円～1,060万円程度）として、多くても年間1,060万円程度の追加的遵守費用が発生することとなる。

地球温暖化対策計画に定める目標（2030年度に2013年比26%削減）は、パリ協定に基づき国連気候変動枠組条約事務局に提出した「日本の約束草案」で示した目標であり、とりわけ大きな削減効果を見込んでいるフロン類の廃棄時回収については、確実に達成することが必要であることから、上記追加費用を勘案しても、当該規制を導入することが妥当である。

## 6 代替案との比較

- ⑩ 代替案は規制のオプション比較であり、各規制案を費用・効果（便益）の観点から比較考量し、採用案の妥当性を説明

代替案とは、「非規制手段」や現状を指すものではなく、規制内容のオプション（度合い）を差し、そのオプションとの比較により導入しようとする規制案の妥当性を説明する。

ア) 第一種特定製品廃棄等実施者を対象とした引渡義務の違反について罰則を設ける規制の代替案としては、次のような代替案が想定される。

[代替案の内容]

現行の間接罰（指導及び助言→勧告→命令→命令違反に対し罰則）について、指導・助言又は勧告を省略し、命令をすることができることとする。

[費用]

既にある義務の履行に係るものであるため、追加的な遵守費用は存在しない。

[効果（便益）]

現行の間接罰と比較すると罰則適用の可能性は高まるものの、都道府県による行政処分を経由することとなることから、義務違反そのものが罰則の対象となる場合に比して、引渡義務違反の抑止効果は小さい。

[副次的な影響及び波及的な影響]

既にある引渡義務の履行を徹底するためのものであり、副次的な影響及び波及的な影響は見込まれない。

[費用と効果（便益）の比較]

当該規制により追加的な遵守費用は発生しないものの、引渡義務違反の抑制効果も低く便益は小さい。

[規制案と代替案の比較]

規制案と代替案を比較すると、規制案はコスト無し・高効果、代替案はコスト無し・低効果である。当該規制の目的を達成するためには、得られる効果が大きい規制案を採用することが適当と判断し、規制案を採用することとする。

イ) 建物解体時の確認書面の保存義務の代替案としては、次のような代替案が想定される。

[代替案の内容]

確認書面について、第一種特定製品があった場合のみ保存義務を設ける。

[費用]

第一種特定製品があった場合のみ保存義務を設けることから、規制案に比べ低廉な事務処理費用となる。

[効果（便益）]

現行の保存義務がない場合と比較して、確認及び説明の実施や解体工事発注者による引渡義務の履行の徹底に一定の効果はあると考えられるが、第一種特定製品が実際にはあったにも関わらず、ないものとして確認及び説明を怠るおそれがあり、引渡義務の履行の徹底への効果は限定的と考えられる。

[副次的な影響及び波及的な影響]

交付された引取証明書等について写しを送付するものであり、副次的な影響及び波及的な影響は見込まれない。

[費用と効果（便益）の比較]

当該規制により追加的な遵守費用は僅少であるものの、引渡義務違反の抑制効果も低く便益は小さい。

[規制案と代替案の比較]

規制案と代替案を比較すると、規制案は低コスト・高効果、代替案は規制案よりも低コスト・低効果である。当該規制の目的を達成するためには、費用は若干上回るものの得られる効果が大きい規制案を採用することが適当と判断し、規制案を採用することとする。

ウ) 及びエ) 廃棄等された第一種特定製品とともに引取証明書等の写しを送付する義務及び送付を受けない場合は、廃棄等される第一種特定製品を引き取ってはならないこととする規制の代替案としては、次のような代替案が想定される。

[代替案の内容]

廃棄等された第一種特定製品とともに引取証明書等の写しを送付する義務を設け、送付を受けない場合は、都道府県知事にその旨を報告することとする。

[費用]

廃棄等された第一種特定製品とともに引取証明書等の写しを送付する義務について、年間500万円～1,000万円程度（書面のコピー又はfax10円～20円×50万件）の事務処理費用が生じるものと予測される。加えて、廃棄等された第一種特定製品を引き取った者において、当該第一種特定製品にフロン類が残存している否かの確認及び都道府県知事への報告にかかる事務処理費用、また、報告を受けた都道府県において、引取証明書等の写しを送付しなかった廃棄等実施者に対して報告徴収・立入検査等の監督を行う行政コストが発生する。現行の回収実施台数率（5割程度）を踏まえれば、年間の報告件数は数十万件に上る可能性があり、それに伴う監督のための行政コストも膨大なものとなるおそれがある。

[効果（便益）]

廃棄等された第一種特定製品とともに引取証明書等の写しを送付する義務を設けること、都道府県知事が報告を受けた場合に引取証明書等の写しを送付しなかった廃棄等実施者に対して監督を行うことにより、引渡義務の履行を促すこととなる。ただし、規制案とは異なり、冷媒引渡しが行われなかった第一種特定製品を廃棄物業者等が引き取ることを直接的に禁じないため、規制案に比べ一旦冷媒が放出されてしまうおそれが高く、冷媒引渡し義務の履行を促す効果は間接的なものにとどまる。

[副次的な影響及び波及的な影響]

既にある引渡義務の履行を促すためのものであり、副次的な影響及び波及的な影響は見込まれない。

[費用と効果（便益）の比較]

代替案による効果は規制案に比べ間接的なものにとどまる一方、その効果を発現させるために必要となる行政コストが相当程度大きい。

[規制案と代替案の比較]

規制案と代替案を比較すると、規制案はコスト低・効果は直接的、代替案はコスト大・効果は間接的である。当該規制の目的を達成するためには、コストが低廉かつ効果が大きいな規制案を採用することが適当と判断し、規制案を採用することとする。

## 7 その他の関連事項

### ⑪ 評価の活用状況等の明記

規制の検討段階やコンサルテーション段階で、事前評価を実施し、審議会や利害関係者からの情報収集などで当該評価を利用した場合は、その内容や結果について記載する。また、評価に用いたデータや文献等に関する情報について記載する。

当該規制は、中央環境審議会地球環境部会フロン類等対策小委員会・産業構造審議会製造産業分科会化学物質政策小委員会フロン類等対策WG合同会議（平成30年12月18日及び平成31年1月16日）において検討が行われた。

[評価に用いたデータの出典]

- ・ 廃棄時回収率及び廃棄時のフロン類残存量  
平成 29 年度のフロン排出抑制法に基づく業務用冷凍空調機器からのフロン類充填量及び回収量等の集計結果について（平成 30 年 10 月 環境省・経済産業省）
- ・ 廃棄台数  
実態調査及び要因分析の詳細（中央環境審議会地球環境部会フロン類等対策小委員会・産業構造審議会製造産業分科会化学物質政策小委員会フロン類等対策WG合同会議（平成 30 年 12 月）参考資料 1）
- ・ 廃棄件数  
行程管理票様式の年間販売枚数（約 25 万枚）から推計。行程管理票の販売実績は、一般財団法人日本冷媒・環境保全機構より提供。
- ・ 廃棄時回収率の目標及び削減効果  
地球温暖化対策計画（平成 28 年 5 月閣議決定）
- ・ CO<sub>2</sub> の 1 トン排出削減価値  
規制に係る政策評価の事務参考マニュアル【原単位データ等資料】（平成 29 年 7 月総務省行政評価局政策評価）
- ・ kg 当たりのフロン類の回収等費用  
フロン類等対策に係る経済的手法について（中央環境審議会地球環境部会フロン類等小委員会・産業構造審議会化学・バイオ部会地球温暖化対策小委員会第 2 回合同会議（平成 24 年 5 月）資料 2）
- ・ 廃棄時のフロン類の平均 GWP（2,196 を約 2,000 として利用）  
日本国温室効果ガスインベントリ報告書 2018 年（温室効果ガスインベントリオフィス (GIO) 編 環境省地球環境局総務課低炭素社会推進室監修）
- ・ 建設リサイクル法の届出及び通知の件数  
建設リサイクル法の施行状況（平成 30 年 3 月末時点）（国土交通省）

## 8 事後評価の実施時期等

### ⑫ 事後評価の実施時期の明記

事後評価については、規制導入から一定期間経過後に、行われることが望ましい。導入した規制について、費用、効果（便益）及び間接的な影響の面から検証する時期を事前評価の時点で明確にしておくことが望ましい。

なお、実施時期については、規制改革実施計画（平成 26 年 6 月 24 日閣議決定）を踏まえることとする。

当該規制については、施行から 5 年を経過した後に事後評価を実施する。

- ⑬ 事後評価の際、費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握するための指標等をあらかじめ明確にする。

事後評価の際、どのように費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握するのか、その把握に当たって必要となる指標を事前評価の時点で明確にしておくことが望ましい。規制内容によっては、事後評価までの間、モニタリングを行い、その結果を基に事後評価を行うことが必要となるものもあることに留意が必要

事後評価に向け、以下の指標により効果を把握することとする。

- ・ 効果：フロン類の廃棄時回収率